

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

LOCAL CONTENT: OS CASOS DA NIGÉRIA, GANA E ÁFRICA DO SUL

SIMONE BAPTISTA ROQUE

OUTUBRO-2018

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

LOCAL CONTENT: OS CASOS DA NIGÉRIA, GANA E ÁFRICA DO SUL

POR
SIMONE ROQUE

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR MANUEL ENNES FERREIRA

OUTUBRO-2018

*“Economic growth without investment in human development is
unsustainable - and unethical.”*

Amartya Sen

Agradecimentos

Quando a gratidão é tanta que nem sabes como te expressar, porque simplesmente não há palavras que o descrevam. Quero agradecer aos meu pais, que sempre se esforçaram para me dar mais do que aquilo que tiveram, e quando tal já não era possível deixaram o país deles para poder continuar a fazê-lo. Um agradecimento à minha irmã e muita força, está quase! Ao resto da minha família, sabem que nem sempre o digo, mas obrigada pela presença e pelo apoio.

Por fim agradeço ao professor Manuel Ferreira a disponibilidade e atenção nas horas mais apertadas.

Simone.

Resumo

Com a descoberta de recursos naturais de valor, em quantidades comerciais, certos países Africanos, não tendo os recursos necessários para a sua exploração, procuraram e procuram os conhecimentos e experiência de fora, assim como ajuda técnica e financeira para poder proceder a esta. No entanto, sendo estas indústrias intensivas em tecnologia e capital, foram adotadas medidas de *Local Content* com o fim de assegurar que as atividades a montante das indústrias extrativas, providenciem benefícios não fiscais, tais como oportunidades de emprego, promoção do fornecimento de bens e serviços domésticos e transferência de tecnologia apropriada ao funcionamento sustentável destas indústrias.

Palavras chave: *Local Content*, *Linkages*, Desenvolvimento

Abstract

With the discovery of their valuable natural resources in commercial quantities, some African Countries don't have the necessary sources to their exploration, so, they have searched and still search for outside knowledge and expertise, just like technic and financial help to go through it. However, these industries are capital and technology intensive, so they adopted certain Local Content measures with the goal of securing their extractive industry's upstream activities, so they can beneficiate of factors such as employment opportunities, domestic goods and services promotion and the transfer of proper technology to the sustainable running of these industries.

KeyWords: Local Content, Linkages, Development

Índice

Introdução	1
1. Local Content.....	3
1.1. Introdução ao Local Content	3
1.1.1. African Mining Vision.....	4
1.1.2. Linkages.....	4
1.2. Definição, objetivos, pilares e frameworks do Local Content	6
2. Estudo de três casos.....	11
2.1. Nigéria.....	12
2.2. Gana	15
2.3. África do Sul.....	18
3. Considerações finais do Estudo.....	22
4. Conclusão	26
Bibliografia.....	29

Introdução

De acordo com Odoom (2010), antes dos anos 80 acreditava-se, que os países ricos em recursos naturais, seriam os mais propensos a desenvolver as suas economias e instituições. Pois, assim da descoberta destes recursos pela primeira vez, os países criavam uma onda de euforia e rapidamente estabeleciam expectativas por vezes irreais, não estando à espera dos efeitos colaterais negativos que tantas vezes seguiam essas descobertas. Dentro dos benefícios esperados pela descoberta destes recursos estavam a criação de oportunidades de emprego dentro das indústrias, oportunidades de estudos salientes à operação destas, alívio económico e um mercado sustentável (Astrim, Astrim & Adam).

No entanto, apesar de ideal, tal não se comprovou como já o puderam confirmar vários países, que apesar de ricos em petróleo, gás ou minério não tinham os meios financeiros e técnicos exigidos ao desenvolvimento de indústrias de exploração, que beneficiem a economia num todo, desde o desenvolvimento das infraestruturas até ao do Capital Humano. Não só estes fatores, mas assim como, uma economia diversificada muito limitada, a grande dependência que estes países tinham, e ainda têm das receitas das suas fontes de recursos naturais (*Dutch Disease*), e a volatilidade dos seus rendimentos contribuíram para uma má performance destes países no seu desenvolvimento económico (Li, 2013). A esta performance, acrescenta-se também uma má governança nas atividades ligadas à extração de recursos, assim como a falta de políticas transparentes e a existência de um sistema corrupto. Temos assim, segundo Kapela (2009) a receita para a *Resource Curse*, ou como também denominada “*Paradox of Plenty*”, que se refere às nações cuja riqueza mineral ou de outros recursos leva à expansão de consequências económicas, políticas e sociais negativas.

Este fenómeno, assim como a ameaça de que os países estrangeiros beneficiariam mais das atividades extrativas do que o país hóspede, levou à pressão dos Governos para que estes rapidamente implementassem políticas e leis apropriadas que ajudassem a nação a beneficiar ao máximo destas indústrias, assim como também redimensionar estes benefícios através de outras atividades geradoras de *linkages* entre todos os outros setores da economia do país, sendo estas políticas, as políticas de *Local Content* (Astrim, Astrim & Adam).

Este estudo aborda então a questão das políticas de *Local Content* e o seu histórico em três países africanos: Nigéria, Gana e África do Sul; e por fim pretende entender de que forma estas políticas vieram mudar ou não a prática da Gestão, assim como dos recursos que lhes são intrínsecos, nos países que as aplicam.

Conhecendo os objetivos primários das políticas de *Local Content*, que serão apresentados de uma forma geral no primeiro capítulo desta dissertação, e sabendo que é a prática da Gestão que vai tornar tais alterações possíveis, dado que é esta que gere todos os recursos financeiros, humanos, de informação, tangíveis e não tangíveis, com este estudo pretendo então descobrir que alterações foram de fato realizadas nos métodos de Gestão, de modo a acomodar as políticas de *Local Content*. Para tal, foram também determinados alguns objetivos secundários como forma facilitadora de responder ao objetivo principal, sendo estes, a definição e entendimento do conceito de *Local Content*, assim como de *linkages*. O desenvolvimento e histórico das políticas de *Local Content* nos países em estudo, e investigação do efeito destas políticas nos Recursos Financeiros, Humanos, da Informação, entre outros.

De modo a tornar a concretização deste estudo possível, foi então seguida uma metodologia, através da análise intensiva de informação e dados qualitativos. A informação analisada teve também um carácter diferente para o enquadramento teórico e para o estudo de caso. Para o enquadramento teórico, a revisão da literatura insistiu no conceito de *Local Content* e tudo o que o engloba numa perspetiva histórica e atual. Já no estudo de caso, a revisão de literatura incidiu principalmente em atos e regulações de *Local Content* nos três países em estudo, assim como outros relatórios e estudos sobre as políticas de *Local Content* nestes países.

A dissertação está então estruturada pelo Enquadramento teórico, composto pelo primeiro capítulo onde se encontram todas as informações fundamentais ao *Local Content*, de modo a que a o Estudo de caso seja entendido pelo leitor. Este está dividido por dois capítulos, o capítulo dois que se trata do Estudo de caso das políticas de *Local Content* em três países (Nigéria, Gana e África do Sul), e pelo terceiro capítulo, a síntese final do estudo.

1. Local Content

1.1. Introdução ao Local Content

Tendo em atenção ao percurso desenvolvimentista que muitos países têm vindo a percorrer até aos dias de hoje, é fácil de observar que economias em desenvolvimento ricas em recursos naturais, mas sem acesso a estes, não têm necessariamente o seu crescimento económico e o seu desenvolvimento humano garantido.

Ironicamente, alguns dos países africanos mais ricos nestes mesmos recursos, em comparação aos pobres, são os que tendem a ter índices de desenvolvimento humano e de crescimento mais baixos (Li, 2013).

No entanto, as expectativas de cada um destes países ricos em recursos, assim como do Continente Africano num todo, estão a mudar dando especial ênfase ao desenvolvimento através do uso de recursos, sendo que hoje as políticas que governam os recursos naturais, já estão firmemente integradas nas políticas de desenvolvimento deste Continente. Sendo assim, de acordo com a *African Union*, a sua agenda 2063 (ACET, 2017), e ainda a *African Mining Vision*, as extrações de recursos são consideradas a nova grande oportunidade de desenvolvimento (Hanse, Buur, Therkildsen & Kjaer, 2014) e de um crescimento alargado através de uma melhoria e desenvolvimento no impacto destas mesmas atividades extrativas. Para tal, e de modo a concluir estes objetivos de desenvolvimento, é fundamental a construção de amplas ligações económicas e sociais (*linkages*) que se vão basear em políticas de *Local Content*, que irão de acordo tanto a objetivos de desenvolvimento regionais quanto nacionais.

Estas políticas, apesar de possíveis noutras indústrias, como vamos estudar no caso Sul-Africano, incidem principalmente nas indústrias extrativas, uma vez que, ao contrário dos outros setores da economia, os recursos abaixo de solo pertencem ao Estado ou aos seus cidadãos, o que implica que para a sua exploração, são necessárias autorizações ou licenças do Governo em forma de concessões, onde podem ser criadas condições, facilitando o *Local Content* neste setor (Trade Comitee, 2017).

A transformação no desenvolvimento através das políticas de *Local Content* no setor dos recursos naturais, pode ter também os mais diversos resultados e consequências nas comunidades, governos, e até dos países onde esta atividade é praticada. Tal, suspeita-se que se deva, não só a grandes divergências de interesses entre as várias partes que

moldam esta indústria, como os *stakeholders*. Sublinha-se então a necessidade de criar uma visão conjunta, que una os diferentes interesses das várias partes a todos os níveis. Com a implementação desta visão, ambiciona-se também assegurar os interesses de todos os *stakeholders*, assim como comunidades e até Estados, de modo a que o resultado final seja um ganho unânime a todas as partes envolvidas (Hanse, Buur, Therkildsen & Kjaer, 2014).

1.1.1. African Mining Vision

Esta visão tem então o nome de *African Mining Vision*, e foi criada em 2009 pelos chefes de estado africanos. É vista como uma resposta à necessidade de uma agenda, de modo a bem gerir o cenário emergente das indústrias extrativas, solucionando os problemas acima descritos. Ambiciona destacar o potencial do papel do setor mineiro na transformação e crescimento das economias africanas de modo a melhorar o bem-estar dos seus cidadãos, mas antes do mais, promover a “transparência, e uma exploração equitativa e ótima dos seus recursos minerais, de modo a garantir um crescimento e desenvolvimento socioeconómico sustentável” (UNECA, 2011). Como tal, de modo a tornar esta riqueza mineral em uma riqueza humana, física e financeira sustentável, devem ser articuladas as várias políticas inerentes à *African Mining Vision*, com uma mudança estratégica na gestão de recursos naturais e um papel mais proactivo e diretivo do Estado. Este último, é uma peça chave na promoção e expansão de *linkages*. Estes *linkages* têm um amplo espectro, podendo dizer respeito a diversos componentes, desde a melhoria na igualdade e transparência na distribuição dos lucros, na melhoria da qualidade de vida das pessoas e consequente Índice de Desenvolvimento Humano, ou mesmo até na associação da indústria extrativa ao desenvolvimento de estruturas e produção de bens necessários de modo a satisfazer e respeitar as necessidades sociais (UNECA, 2011). Todavia, unem-se no que toca à criação de regimes de boa governança mineral e no investimento da riqueza proveniente dos recursos minerais em planos de desenvolvimento sustentável.

1.1.2. Linkages

São estes *linkages* (*downstream*, *upstream* e *sidestream*) que permitem então promover o crescimento e desenvolvimento, e integrar o mercado africano como um só.

Este conceito é frequentemente encontrado na economia, como forma de descrever a relação entre os diferentes setores económicos numa economia nacional e mesmo regional. Já num ambiente de negócios este pode apresentar um significado diferente, servindo então como conceito que define principalmente as interações comerciais entre duas ou mais empresas com orientação para os lucros, que se desenvolvem naturalmente numa economia de mercado funcional (UNECA, 2011).

No caso do *Local Content* na indústria dos recursos de exploração, de acordo com o *Mineral African Development Report*, vigoram dois tipos de *linkages* pertencentes a grupos diferentes, sendo estes os *upstream* e *downstream* (pertencentes ao mesmo grupo), e os *sidestream*. Todos estes *linkages*, e as conexões entre eles fabricadas são críticos à diversificação de uma economia sustentável potencial nos países ricos em recursos naturais (UNECA, 2011).

De forma a melhor entender, os *linkages upstream*, referem-se principalmente às interações diretas e indiretas que conectam uma indústria com os seus fornecedores e a sua cadeia de fornecimento. Os *linkages downstream*, são conexões que interconectam vários setores de uma economia regional que consome o produto final do processo de produção. Esta fase é essencial à cadeia de valor acrescentado, pois é constituída por vários processos consecutivos até chegar ao produto final, que consequentemente vai ser consumido por diversos setores industriais (UNECA, 2011). No entanto, e apesar da cadeia de valor adicionado ser importante juntamente com as políticas de *Local Content*, uma vez que permite uma maior abertura ao comércio exterior e à procura regional, em África, os *linkages downstream* ainda não são fortes o suficiente, uma vez que os produtos provenientes dos recursos naturais, não são consumidos na sua economia, mas são exportados na sua fase bruta ou parcialmente manufaturados. Por fim, os *linkages sidestream*, tratam de todos os movimentos relacionados com as outras áreas, como a financeira, serviços, logística, comunicações, e desenvolvimento de tecnologia e capacidades. Estes têm uma posição de influência nos outros *linkages* acima referidos, principalmente nas fases finais da cadeia de valor adicionado, à medida que a necessidade da pesquisa e do desenvolvimento, da tecnologia, das capacidades e de infraestruturas se vai agravando (UNECA, 2011).

Não obstante, a criação deste *linkages* não é um processo realizado do dia para a noite, pelo contrário existem vários fatores restritivos à sua formação. De entre muitos,

os constrangimentos mais notáveis aos linkages são: captura e gestão inadequada dos lucros provenientes dos recursos, fracas infraestruturas de recursos, barreiras ao comércio internacional assim como constrangimentos nos mercados regionais, fatores inibidores ao desenvolvimento de *linkages downstream*, o que afeta a cadeia de valor adicionado, não sucesso no asseguramento de *linkages upstream*, e grandes deficiências no desenvolvimento dos recursos humanos (UNECA, 2011).

Não é novidade que o Índice de Desenvolvimento Humano nos países da África Subsariana é menor que noutras regiões. Tal deve-se entre outros fatores, devido à falta de uma educação adequada e à dificuldade de acesso a esta. Seguindo esta lógica, também já é de conhecimento geral que existe uma severa falta de capital humano qualificado neste continente. No entanto, o fator educação, é praticamente um requisito de forma a trabalhar na indústria extrativa, se esta pretender impactar positivamente a economia doméstica. De tal forma, um dos focos do *Local Content* é criar políticas que permitam as pessoas locais obter os níveis de educação requeridos. Em certos países, já existem ações promovidas pelo governo ou mesmo pelas empresas desta indústria, dentro dos parâmetros e requisitos das políticas de *Local Content* e *Corporate Social Responsibility* de forma a ultrapassar este obstáculo. No entanto, estas medidas, que consistem na atribuição de bolsas de estudo e possíveis formações no exterior, são algo vulneráveis, visto que nem sempre asseguram o retorno do investimento (Odon, 2015).

Em relação aos inibidores *downstream* à cadeia de valor adicionado, estes devem-se principalmente à falta de grandes economias de escala e à incapacidade de as empresas locais penetrarem nas cadeias de valor adicionado globais. No que se refere aos *upstream inputs*, parece que as principais dificuldades provêm da incapacidade dos negócios locais, fazerem face às multinacionais na indústria extrativa, no que toca a oportunidades que requerem não só capacidade, mas também capital, mão de obra qualificada e tecnologia avançada (UNECA, 2011).

1.2. Definição, objetivos, pilares e frameworks do Local Content

Como já referido, os países ricos em recursos têm também objetivos e metas cada vez mais ambiciosas para o seu desenvolvimento, e grande parte da pressão recai na tentativa de aumento da produção local dentro da cadeia de valor adicionado das extrações de

recursos. Sendo assim, e como descrito no parágrafo anterior, é de fato necessário haver fortes ligações económicas, sendo duas das formas principais de o fazer através do já mencionado *Local Content*, e do Investimento Direto Estrangeiro. Estes dois constituem de fato a fórmula mais eficiente e com maiores benefícios, sendo talvez mesmo a única solução de forma a diminuir o *gap* entre o que as economias extrativas têm ao seu dispor, e o que elas necessitam. Principalmente, nas fases finais da cadeia de valor adicionado quando as exigências de tecnologia e capital humano qualificado são superiores. A resposta a estas necessidades, desconfia-se estar presente nesta fusão do *Local Content* com o Investimento Direto Estrangeiro, sob a forma de acordos de comércio ou tratados de investimentos bilaterais entre outros, de modo a criar parcerias robustas e capital, destinados ao desenvolvimento do capital humano local assim como à competitividade e participação da indústria extrativa local nos mercados exteriores (Odon, 2015). Ou seja, estimular o emprego e aumentar as capacidades da força de trabalho, fazendo com que os negócios locais se tornem competitivos e respondam às necessidades da indústria, aprofundem as suas relações com os setores não extrativos da economia, conquistem mais oportunidades a jusante, promovam o uso de tecnologias mais avançadas, promovam a diversificação das economias locais quando a oportunidade surge nas cadeias de valor acrescentado e também a abertura da competitividade dos negócios locais ao mercado exterior (ACET, 2017).

Mas, regressando ao termo *Local Content*, o seu significado e tudo o que ele engloba, este, varia conforme as interpretações, e tem diferentes resultados a nível de desenvolvimento, conforme as diferentes opções de políticas implementadas em contextos sociais, políticos e económicos divergentes, sendo assim um termo muito ambíguo. Embora vago para uns ou demasiado específico para outros, uma das definições mais populares de *Local Content* é “*participation and development of nationals in the workforce and local suppliers, goods and services.*” (African Business Magazine, 2016), e no caso africano quase sempre se refere às indústrias dos recursos naturais.

Esta estratégia, juntamente com a estratégia da cadeia de valor adicionado, hoje em dia faz parte da agenda de praticamente todos os países ricos em recursos, pois o que de fato era antes considerado como um acordo amigável, hoje constitui uma “*binding-constraint*” nestas indústrias (ACET, 2017). De acordo com Lange & kinyondo (2016),

90% dos países ricos em minerais, petróleo ou gás, impõe medidas de *Local Content* de alguma forma, com alguns objetivos específicos como motor (Trade Comittee, p.8).

- Desenvolvimento do Capital Humano
- Transferência de tecnologia
- Pesquisa, desenvolvimento e inovação
- Desenvolvimento da cadeia de valor adicionado *downstream*
- Desenvolvimento das cadeias de oferta *upstream*

A cadeia de valor adicionado nas indústrias extrativas, é composta por várias fases, cada uma mais peculiar e exigente que a outra, sendo assim, são precisas várias pessoas com capacidades diferentes para as manejar. Ora, tal se traduz na criação de oportunidades de emprego a nível doméstico e no desenvolvimento das capacidades da mão de obra local através de formações e experiência da força de trabalho, estudos, desenvolvimento de capacidades e trocas de conhecimentos. Também a troca e transferência de tecnologias é fundamental quando se aborda o tema do *Local Content*, principalmente no que toca às pequenas e médias empresas, assim como outras firmas locais pobres em capital. Este é claro, um objetivo que ainda está muito dependente da ajuda dos investidores e das tecnologias mais avançadas que este podem providenciar, assim como técnicos com experiência nestas tecnologias, que colaborem com as organizações locais. Ainda de acordo com estes objetivos, o *Local Content* pretende também responder às necessidades de procura das firmas, tanto dentro como fora do setor em questão, de forma a promover *linkages* entre as indústrias extrativas e outras indústrias locais, e estimular também o crescimento destas mesmas.

Este último objetivo, vem declarado e visionado na declaração de *Monrovia* (1979), que consistia na criação de uma economia africana dinâmica e interdependente guiada através de uma autossuficiência e integração económica, social e cultural coletiva do Continente Africano.

Apesar destas políticas, como já referido, proliferarem cada vez mais na África Subsariana, é importante saber que a sua existência já tem uma longa história de tentativas não bem-sucedidas na promoção do controlo nacional, principalmente no setor petrolífero (Ovadia 2016). Este tipo de políticas nacionalistas veio a ganhar importância nos anos 70, conforme os países foram criando as suas Companhias Nacionais Petrolíferas (NOC) com o objetivo de criar enquadramentos legais no controlo das extrações, e na melhoria

das suas bases industriais através de *upstream*, *downstream* e *sidestream linkages* (Ovadia, 2016). Fora destas indústrias, não há grandes estudos que desenvolvam o *Local Content* no continente africano. No entanto, sabe-se que, se não forem propriamente implementadas e integradas na sua economia doméstica, os seus efeitos positivos, no alívio da pressão que os governos africanos têm em dar resposta às expectativas criadas por estas indústrias, será curto.

Estas políticas são ainda mais populares, quanto mais vagas e não específicas são (Ovadia, 2016). No entanto, esta falta de conteúdo neste tipo de políticas, pode vir a ser uma ameaça ao desenvolvimento sustentado. Deste modo sugerem-se vários pilares que estão de acordo com os objetivos específicos de *Local Content* anteriormente identificados, de forma a tentar corrigir fraquezas de mercado específicas (ACET, 2017).

- Promoção do emprego local e do desenvolvimento de capacidades
- Promoção da transferência de tecnologia e pesquisa local
- Promoção da procura de bens e serviços locais
- Promoção da participação e *ownership* por parte das pessoas e instituições financeiras locais

Em relação ao primeiro pilar, já um pouco mencionado ao longo deste capítulo, este pretende, antes do mais, atenuar a falta de oportunidades de trabalho da mão de obra local, assim como a falta de capacidades e aptidões desta. É necessária então, a intervenção tanto das empresas em questão, como do governo, de modo a criar oportunidades de trabalho, recrutar mão de obra local que cumpra com os requisitos necessários, e quando impossível, providenciar o treino e formações necessárias através do desenvolvimento de programas ou parcerias, com instituições académicas, que possam fomentar o constante desenvolvimento de capacidades da população local (ACET, 2017).

O segundo pilar, abrange um assunto também bastante importante, principalmente no que toca às firmas que querem evoluir a nível da sua produção e empreendedorismo, aprofundando a sua posição na cadeia de valor adicionado. Será então necessária, a disponibilidade de tecnologias apropriadas, que devem ser providenciadas pelas firmas extrativas, dentro dos parâmetros de *Local Content* estabelecidos nacionalmente. O treino que a força de trabalho local deve de completar, necessário ao manuseamento desta tecnologia, é também da responsabilidade desta parte. Com a ajuda do Governo, devem ainda ser desenvolvidos fundos com o objetivo de criar centros de estudos e pesquisa de

modo a conseguir ter o melhor desempenho possível na indústria, através do conhecimento. Em certos casos, dependendo do país, as empresas ativas nas indústrias dos recursos, devem submeter um relatório de pesquisa e proposição de iniciativas de desenvolvimento local relacionado com estas (Sarpong, 2015).

Em relação à promoção do desenvolvimento dos fornecedores e oferta de bens e serviços locais, pretende-se preparar os fornecedores de forma a estarem sincronizados com as necessidades do mercado, e a reduzir os *gaps* de informação entre estes e os consumidores através da promoção de treinos e programas de desenvolvimento. As firmas, devem ainda dar preferência a cadeias de fornecimentos locais e manter contacto com pequenas e médias empresas de modo a que estas possam melhor acomodar as suas necessidades (ACET, 2017).

O último pilar do *Local Content*, tenta resolver questões ligadas a insuficiências da participação financeira das instituições locais. As firmas devem então resolver esta insuficiência através de empreendimentos conjuntos com atores locais, assim como promover uma participação equitativa destes mesmos parceiros locais. Já o Governo tem aqui como papel providenciar incentivos às empresas locais, que promovam benefícios financeiros, como o acesso ao crédito. Em relação à questão da *ownership*, apesar de esta se debruçar sobre a presença de pessoas locais nos quadros diretivos, e quotas das empresas, é relevante aquando do desenvolvimento de relações entre os Estados e as empresas extrativas, estrangeiras ou não, através dos PSA (*Production Sharing Agreements*). Estes acordos, traduzem-se na atribuição de licenças ou contratos por parte do Estado a estas empresas, de modo a que estas possam proceder à exploração de uma fonte de recursos. Estes acordos são desenvolvidos, uma vez que, apesar de o Estado ser o governador destes recursos naturais, não tem os meios financeiros e tecnológicos necessários à sua exploração, atribuindo então este papel a empresas que possam arrecadar com estas despesas, enquanto que os lucros são partilhados por ambos atores. Normalmente estes contratos são atribuídos por parte do Estado, às empresas que têm um maior comprometimento com os padrões do *Local Content*, sendo um deles o de *ownership* (Kapela, 2009).

Como já mencionado anteriormente, as políticas de *Local Content* nos dias de hoje constituem praticamente uma “*Binding-Constraint*” dentro do setor extrativo. No entanto, podem ser abordadas de uma forma obrigatória, (“*Requirement based*”) ou através de

tentativa de melhores esforços (“*Incentives-driven*”) (Trade and Agriculture Directorate Trade Comittee, p.10). Se obrigatórias, exige-se o seu respeito e cumprimento. Podem dizer respeito a objetivos quantitativos de fornecedores locais, mão-de-obra local assim como de mão de obra estrangeira. Se, *Incentives-driven*, o Governo age como um facilitador criando incentivos financeiros, fiscais, aduaneiros, etc. que motivem as firmas no cumprimento destas (Trade and Agriculture Directorate Trade Comittee, p.10).

As políticas de *Local Content* podem ainda ser categorizadas por imporem requisitos quantitativos, normalmente em forma de valor ou volume; ou qualitativos, como, medidas obrigatórias em relação à informação, conhecimento, transferência de tecnologia, e ainda treino e formação de pessoas (Trade and Agriculture Directorate Trade Comittee, p.11).

Várias abordagens são então usadas por diferentes países, observando-se segundo Ovadia (2016), que os países africanos pioneiros no *Local Content* têm tendência a adotar medidas mais rígidas, com objetivos e regulações bem detalhadas, e que os países adeptos mais recentemente preferem a aplicação de medidas mais soft, focadas na instrução, competitividade e na criação voluntária de valor compartilhado. Deste modo, estejamos a falar de países como a Nigéria, a África do Sul, o Gana, a Tanzânia, Angola, Quênia entre outros, independentemente do tipo de *Local Content* adotado e dos recursos que têm ao seu dispor, reconhecem que o crescimento dos rendimentos dos seus recursos por si só, não é suficiente para o seu desenvolvimento económico.

2. Estudo de três casos

No presente capítulo estudamos as origens, e o percurso de *Local Content* de três países, sendo estes a Nigéria, o Gana e a África do Sul. Pretende-se também observar as diferenças entre as regulações de *Local Content* implementas nestes três casos distintos. A Nigéria, país já bastante familiar com políticas de *Local Content*; o Gana, que começou por desenvolver estas políticas depois da descoberta do “Jubilee Field” em 2007; e o Black Economic Empowerment da África do Sul, que se distingue das outras políticas de *Local Content*, por ter surgido inicialmente como forma de atenuar os desequilíbrios e desigualdades criados nacionalmente pelas injustiças do *Apartheid*.

2.1. Nigéria

A Nigéria, país pertencente à África Ocidental e ex-colónia Britânica, é nos dias de hoje uma grande potência económica no Continente Africano, e estima-se que grande potência económica mundial num futuro não tão distante. Ocupa esta posição, indubitavelmente, devido às suas reservas de petróleo que ao longo de várias décadas têm vindo a desempenhar um papel importante na crescente riqueza e influência deste país.

Sendo um país com uma forte atividade petrolífera, como muitos outros que ocupam este perfil, já não é ignorante a políticas de *Local Content*. Uma adaptação destas, foi aplicada neste país ainda antes do desenvolvimento das atividades petrolíferas ganhar ímpeto. Era então ainda considerada uma Colónia Britânica quando por volta da década de 50, estas primeiras políticas de *Local Content* foram implementadas neste país, pela comissão de *Hugh Foot* (Livsey, 2017).

Este movimento, denominado *Nigerianisation*, era constituído em parte por reformas no serviço público. Estas alterações foram acontecendo de forma gradual, reorganizando então a estrutura das agências governamentais, e expandindo-se também até ao setor educativo. Estas políticas eram operadas conforme as recomendações da comissão de *Hugh Foot* e tinham como objetivo reduzir ou mesmo substituir a presença de pessoas de origem britânica por nigerianos, nos altos cargos do serviço civil, de modo a preparar o país para uma futura independência (Olalekan, Olayinka & Omotayo, 2016).

Tinha também como intenção, posicionar o serviço civil nigeriano num caminho, que de forma suave e eficiente transformasse as políticas governamentais em bens infraestruturais e socioeconómicos, com os quais os cidadãos se pudessem identificar, começando então pelo posicionamento de pessoas com a familiaridade da língua (Olaopa, 2014). No caso da falta de pessoas qualificadas recomendou também a sua formação (Okorie & Onwe, 2016).

Contudo, a aplicação destas políticas relacionadas com as políticas de *Local Content* baseadas no pilar da Promoção do emprego local e do desenvolvimento de capacidades, não foi muito bem-sucedida. Além de o número de Nigerianos com as qualificações necessárias serem escassos, as oportunidades de receber estas mesmas qualificações também o eram (Okorie & Onwe, 2016). De qualquer forma, estas políticas de *Nigerianisation* continuaram a ser aplicadas ao longo das décadas sobre os regimes de

diferentes comissões. Voltaram a ser bastante promulgadas na Nigéria com a popularização dos benefícios dos recursos petrolíferos na economia, assim que os vários países começaram a fundar as suas empresas nacionais de petróleo. O também conhecido choque dos preços de petróleo em 1973, foi uma ajuda para o crescimento da influência destas políticas de nacionalização, quando mais uma vez foi incentivado o emprego de pessoas locais e *ownership* através de quotas e regulações, neste caso na indústria petrolífera ao invés de no serviço civil (Ovadia, 2016). Com a ajuda das políticas de *Nigerianisation*, o Governo achou também por bem intervir, nacionalizando os ativos dos maiores atores da indústria petrolífera, que até 1991 eram controlados por empresas expatriadas a nível *downstream*, e de resto pelas Companhias de Petróleo Internacionais (IOCs) (Akindelano, p.1). No entanto, apesar do pequeno progresso concretizado através destas políticas, e do seu relativo lucro, proveniente da sua implementação nas atividades *upstream* da indústria petrolífera, estudos realizados em 2008 concluíram que apesar de a indústria do petróleo e gás serem responsáveis pela grande maioria do rendimento do país, a sua contribuição para o Produto Interno Bruto não foi assim tão relevante (Akindelano, p.1). Tal acontece devido a deficiências na formação de *linkages sidestream*, resultantes da ausência de enquadramentos legais que permitam a economia Nigeriana captar os ativos de capital intangíveis tecnológicos, industriais e económicos provenientes da indústria do petróleo e do gás, e aplica-los na sua economia local. Segundo o Senador Lee Maeba, responsável pela identificação desta falha, esta falta de leis e regulamentos que guiem as empresas relacionadas com a atividade petrolífera e de gás, é responsável por este desvio de capital que torna a Nigéria um país pobre apesar de ter recursos para não o ser (Akindelano, p.1).

Como forma de remediar esta inconveniência, foi então que em 2010 foi aprovado o *Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*, depois já terem sido promulgadas medidas de *Local Content* na Nigéria em 2001, e ter sido desenvolvida uma divisão de apoio ao *Nigerian Content* dentro da Companhia de Petróleo Nacional em 2005 (Ovadia, 2016).

Este Ato, constituído por 107 segmentos, pretende então aumentar a participação de mão de obra nigeriana nas indústrias de petróleo e gás, estabelecendo para isso, limites mínimos que devem ser respeitados no que toca ao uso de serviços e materiais locais, assim como a transferência de tecnologia e aumento das capacidades dos funcionários

nigerianos nesta indústria, com a meta final de melhorar a economia Nigeriana (Ovadia, 2014). O Ato diz respeito, e é aplicado a todos os operadores e participantes nas Indústrias de Gás e Petróleo, assim como a qualquer atividade desenvolvida no seio desta indústria. É também soberano, em relação a qualquer outras leis e promulgações, no que toca a todos os aspetos e operações relacionadas com as políticas de *Nigerian Content* na indústria petrolífera e do gás, sendo então absoluto (KPMG, 2010).

De modo a supervisionar e implementar todas as diretrizes pertencentes a este Ato, foi então criado um conselho de administração, *Nigeria Content Development and Monitoring Board* (NCDMB), que como já referido além de ter como função a implementação de todas as provisões e regulações do Ato tem também a responsabilidade de supervisionar, administrar e gerir o desenvolvimento e progresso do Ato na indústria petrolífera e do gás; avaliar, aprovar, retificar os certificados de autorização dos planos e relatórios submetidos relativos ao Ato, bem como realizar auditorias que monitorizem todos os aspetos que lhe digam respeito. Por fim, é também responsável pela gestão dos fundos do Ato (Ovadia, 2014).

Os objetivos gerais deste Ato vão de encontro ao *Nigerian Content*, *Local Content* neste país, promoção e desenvolvimento da atividade na Nigéria e o uso de pessoas nativas do país, assim como materiais, recursos e serviços. Salienta também que a promoção do desenvolvimento do *Nigerian Content* é fundamental em todos os processos e operações realizados nesta indústria, e para tal define que as empresas nacionais que operam nesta indústria devem ter tratamento preferencial, assim como operadores independentes devem ser primeiramente considerados no que toca à obtenção de licenças e contratos, assim como deve ser favorecido o emprego e treino de Nigerianos (*Nigerian Human Material*), e ainda a procura de bens, materiais e serviços locais (National Assembly of Nigeria, 2010).

Este conceito de *Nigerian Human Material* consiste na descrição das secções 28 a 35 do Ato e estipula que as pessoas Nigerianas devem ser consideradas em primeiro lugar para posições de trabalho e treino em qualquer projeto executado por qualquer operador ou promotor de projetos. Detalha também, que qualquer destes operadores ou promotores deve ter em vigor um plano de treino e formação de futuros trabalhadores locais, que não possuam as credenciais necessárias ao seu emprego. Apresenta ainda limites máximos de trabalhadores estrangeiros em cargos de gestão, e percentagens

mínimas de trabalhadores nigerianos inseridos em certos projetos e contratos (*Labour Clause*) (National Assembly of Nigeria, 2010).

Existem ainda outras secções do Ato dedicadas a certos benefícios que as empresas nacionais ou outras que maior cooperem com as políticas de *Local Content* podem auferir a nível de avaliações de propostas, de regulações e de transferência de tecnologia (National Assembly of Nigeria, 2010)

Apesar de ser difícil medir o progresso do Local Content, visto que ainda não existe uma forma exata e definitiva para o avaliar, o NCDMB tem feito relativamente um bom trabalho, mesmo dentro do difícil contexto onde está inserido, que conta com muita pobreza, corrupção, má governança, entre outros fatores negativos socioeconómicos. Existem ainda certas dificuldades na implementação de determinadas medidas, e na conquista de certos objetivos, como parcerias a nível de contratos de partilha de produção entre empresas locais e as Empresas de Petróleo Internacionais, no entanto, estima-se que com a implementação do *Nigerian Content* através do *Monotoring Board*, conseguir-se-á concretizar esses, entre outros objetivos.

2.2. Gana

A República do Gana é dotada de uma grande variedade de recursos naturais, sendo, grande parte destes recursos energéticos renováveis. Como tal pretende aproveitá-los da melhor forma possível e que traga mais vantagens ao seu país, quebrando a maldição dos países ricos em recursos, mas pobres em capital e em técnicas necessárias à exploração destes mesmos, acabando por provocar um desenvolvimento e crescimento mais lento destes países em relação aos países pobres nestes mesmos recursos. Sendo assim e como muitos outros, o Gana também tem hoje em vigor políticas de *Local Content*.

Embora mais conceptualizadas neste país a partir de 2011 com o estabelecimento do *Ghana's Local Content Law*, por parte do *Petroleum Comission Act* devido à descoberta de grandes quantidades de petróleo nas águas situadas a Ocidente do país, *Jubilee Field*, os primeiros passos que este deu no caminho do *Local Content* foram através de uma promulgação legislativa contida no *Petroleum (Exploration and Production) Act* de 1984 (Sarpong, 2015). Embora não se compare à dimensão a que estas

políticas se elevam hoje, o *Petroleum Act* de 1984 numa das suas secções definia que qualquer contratante ou subcontratante na comunidade de investidores, deveria preparar e planejar, assim como, promover a transferência para o *Ghana National Petroleum Corporation* (GNPC) de capacidades relacionadas com a indústria e o *know how* das tecnologias mais avançadas durante qualquer operação petrolífera por eles realizada (Sarpong, 2015), abordagem ao *Local Content* apoiada pelo pilar da Promoção da Transferência de Tecnologia e de Conhecimentos.

Desde então e com a descoberta de Petróleo em 2007, a pressão para que o governo tomasse providências e colocasse políticas de *Local Content* em prática no setor do petróleo e do gás nunca foi maior. Foram então desenvolvidas as primeiras regulações exclusivas ao *Local Content* neste país em 2010 sob o *Ghana Local Content Policy Framework*. A implementação destas regulações tinha não só como objetivo endereçar alguns desafios, com os quais o governo se poderia deparar durante a aplicação das regulações de *Local Content* no setor petrolífero e do gás, em áreas como finanças, recursos humanos e tecnologia, mas também permitir tirar o máximo partido deste setor. Com o objetivo específico de encarar estes desafios, e promover certos benefícios, foi criada também uma Comissão, a *Petroleum Commission* 2011 (Astrim, Astrim & Adam, p.14). Semelhante à comissão da Nigéria, esta tem também como objetivo regular e gerir o uso de recursos petrolíferos e supervisionar a implementação e execução das políticas de *Local Content*.

Apesar de definidas e preparadas em 2010, as políticas de *Local Content* e de *Participation* só entraram realmente em vigor em 2014. Além das seções mais populares deste Plano de *Local Content*, como o aumento do emprego e formação de pessoas locais, o uso de bens e serviços locais, a transferência de tecnologias e capacidades, a promoção da participação local e o aumento da capacidade competitiva dos negócios locais, dá também especial ênfase à criação de *linkages*, uma vez que pretende criar pontes entre o setor petrolífero e do gás com os restantes setores da economia do Gana. Tem a visão de que a dimensão do *Local Content* e da participação local deve andar de mão em mão com a capacidade local de modo a que esta capacidade também floresça de forma sustentável e garanta cada vez mais o sucesso do *Local Content* e *Participation* (Sarpong, 2015).

O governo, sob estas regulações, reconhece o papel do *Local Content* e *Participation* como elemento chave ao crescimento da economia e desenvolvimento da

indústria do país. Mas para tal, a participação ativa das pessoas nativas na indústria petrolífera e do gás, que normalmente é a mais rentável e proporcionadora de riqueza quando bem gerida neste país, é essencial ao desenvolvimento de uma economia próspera e autossuficiente, sendo assim as medidas de *Local Content* e *Participation*, tornaram-se um assunto altamente político. O Governo ambiciona então, um comprometimento sério com um *Local Content* efetivo, o desenvolvimento da capacidade local e da participação em todas as posições possíveis nas cadeias de valor do petróleo e gás, de pelo menos 90% até 2020 (Astrim, Astrim & Adam, p.14).

De modo a conseguir alcançar esta meta, existem certos objetivos delineados no plano de *Local Content* que têm como função servir de guia. Estes vão desde a maximização da cadeia de valor adicionado e criação de emprego através do uso de bens, serviços, negócios/finanças e pessoas locais que apresentam prioridade em relação a outros, assim como reter os benefícios criados pela cadeia de valor adicionado; Desenvolver a capacidade local na indústria através da educação, formação, desenvolvimento de capacidades e experiências, assim como através da transferência de tecnologia, conhecimentos e pesquisa (Sarpong, 2015); Aumentar a capacidade competitiva dos negócios locais nos mercados exteriores; Alcançar um certo controlo e nível de *ownership* por parte das pessoas do Gana e providenciar planos e sistemas de monitorização transparentes e eficientes de modo a garantir a execução dos objetivos de *Local Content* (Hinson, 2007).

Em 2016 o *Petroleum (Exploration and Production) Act* foi atualizado de modo a fazer provisões que garantam a execução de *Local Content* e *Participation*, tornando as regulações do *Local Content* obrigações que as empresas e outros atores na indústria petrolífera e do gás devem respeitar sob a ameaça de punições em caso do seu não cumprimento (Astrim, Astrim & Adam, p.17).

Embora o *Local Content*, ofereça indubitavelmente uma oportunidade estratégica, de modo a que o Governo crie valor indígena e melhore a sua agenda industrial, existem sem dúvida alguns desafios a ser considerados, principalmente em áreas relevantes às finanças, conhecimento tecnológico, e de recursos humanos. Sendo a indústria do petróleo-gás naturalmente intensiva em capital, esta ainda não tem a resposta para a diminuição da massa de pessoas locais desempregadas, no entanto, grande parte da população também não possui o nível de conhecimento/competências necessárias à

indústria, de forma a poder participar nela ativamente. Sendo assim, e até que estes problemas a nível de capacidade sejam resolvidos, esta indústria não pode ser considerada como abundante na criação de emprego.

Também no que toca a questões de participação financeira equitativa em empreendimentos nesta indústria, sujeitos ainda a grande secretismo por parte das elites, a parte da população que tem possibilidades de o fazer é mínima, estando então esta participação praticamente restrita a atores conectados ao Governo, dando azos a riscos de má conduta e corrupção, no caso de não serem realizados de uma forma aberta e transparente e por instituições responsáveis, (Sarpong, 2015).

2.3. África do Sul

Ao contrário dos países acima mencionados, a África do Sul não tem em vigor políticas de *Local Content* apenas nas indústrias de recursos naturais. No entanto, assim como os outros, reconhece-as como uma ferramenta que ajuda a incentivar a prática da procura e contratação pública local levando ao desenvolvimento das aptidões e capacidades industriais nas várias indústrias incluindo as de energias renováveis (Nyakabawo, 2017). De fato, este país não é apenas um dos mais abundantes em minério no Continente Africano, mas do mundo, sendo este setor, crítico ao desenvolvimento socioeconómico deste país, fazendo sentido que estas então também aqui se apliquem.

Estas começaram por surgir neste país como uma resposta estrutural ao fim do *Apartheid*, que durante décadas impediu as pessoas sul-africanas de cor, de desempenharem um papel ativo na economia deste país. Apesar da sua economia apresentar uma performance aceitável e níveis de ascensão nos últimos dez anos pós-*Apartheid*, este crescimento não é constituído por quantidades equitativas de participação das pessoas sul-africanas, o que não é adequado à construção de uma sociedade estável, integrada e próspera. Para tal, e de forma a que este crescimento seja superior e sustentável no tempo, é necessária uma integração e participação significativa de toda a população sul-africana, Shava (2016).

Surgiu então, em 2001, o *Black Economic Empowerment*, estratégia implementada pelo Governo do Congresso Nacional Africano, definido nos seguintes termos pelo *BEE Comission Report*, "*It is an integrated and coherent socio-economic*

process. It is located within the context of the country's national transformation programme, namely the RDP¹. It is aimed at redressing the imbalances of the past by seeking to substantially and equitably transfer and confer the ownership, management and control of South Africa's financial and economic resources to the majority of its citizens. It seeks to ensure broader and meaningful participation in the economy by black people to achieve sustainable development and prosperity."

Trata-se então de um programa racialmente seletivo implementado pelo Governo sul-africano de modo a corrigir alguns dos desequilíbrios causados pelo *Apartheid*. No entanto, não é apenas um imperativo moral de modo a corrigir estes desequilíbrios, mas é também uma estratégia de crescimento pragmática com o objetivo de atingir o pleno potencial do país, neste caso, através da atribuição de privilégios económicos, financeiros, de gestão, de procura e investimento, assim como incluir elementos relacionados à gestão de recursos humanos e à igualdade no acesso ao emprego. Foi assim, também definido, como um instrumento político que pretendia tanto ampliar a economia base do país como estimulá-la para um maior crescimento económico e criação de emprego (Ertner, 2013).

Apesar de ser uma das estratégias de mais alto perfil do Governo, foi grande alvo de sérias críticas e argumentações. De acordo com estas, o objetivo do BEE era tentar criar a igualdade de mão-de-obra da África do Sul como um todo, reforçando a vantagem dos anteriormente desfavorecidos e a desvantagem dos anteriormente favorecidos, e deste modo promover o *Local Content* e participação local. No entanto, ao contrário das regulações de *Local Content* definidas pelos países anteriormente mencionados, o BEE não apresentava uma regulação que beneficiasse a promoção do emprego de pessoas locais, se e só se, estas tivessem as capacidades e aptidões para tal, o que levou as empresas a considerar nos seus potenciais candidatos apenas fatores como etnia e antecedentes sociais em vez de tomar decisões baseadas em qualificações e experiência, originando deste modo um sistema em que a etnia era o fator determinante de qualificação para um emprego (Ratuva, 2013). Sugeriu-se então, que no lugar desta, fosse implementada uma política de igualdade de qualificação, o que permitiria que as empresas pudessem de fato empregar pessoas qualificadas. Mas, dado os níveis de educação das pessoas sul-africanas que se pretendiam privilegiar, tal não seria concebível se o Governo

¹ Rural Development Program

não apostasse no financiamento da educação do ensino secundário e mesmo universitário, assim como também subsidiasse as empresas que desejassem empregar candidatos de nível de entrada, ou o ensino superior a estudantes de comunidades locais, consideradas desfavorecidas devido aos tempos do *Apartheid*.

Além desta crítica, foi também acusado de se focar demasiado na “*equity ownership*” entre brancos e negros no setor empresarial, originando uma elite de pessoas negras, em vez de se concentrar no empoderamento da maioria das pessoas empobrecidas (Ntim, 2012)

Como resposta, o Governo Sul Africano lançou então o *Broad Based Black Economic Empowerment* (BBB-EE) em 2003, que é o quadro oficial nos dias de hoje para abordar o BEE. Enquanto que o processo de Afirmação regular, o BEE, apenas levou ao enriquecimento e privilégio de uma reduzida quantidade de indivíduos anteriormente desconsiderados, o objetivo do BBB-EE, e por si mais abrangente, é distribuir a riqueza o mais amplamente possível na sociedade sul-africana (B-BBEE Comissão, p.10).

A sua estratégia, é suportada por quatro princípios chave. Em primeiro, por uma base ampla, pois tenta acelerar o fim do ato da discriminação na economia sul-africana e reintroduzir a entrada de comunidades historicamente marginalizadas a nível social ou político, para o *mainstream* da economia. Além de amplo, é também um processo inclusivo (B-BBEE Comissão, p.10). Acredita que uma economia equitativa beneficiará a todos os sul-africanos, tanto indivíduos como corporações. Está também associado com uma boa governança, pois umas das partes fundamentais das suas reformas e transformações económicas, foi a melhoria, a qualidade e a transparência de toda a atividade económica (B-BBEE Comissão, p.13). O quarto princípio do BBB-EE baseia-se no fato de este ser parte integrante da estratégia de crescimento da África do Sul. O crescimento económico, o desenvolvimento e o *Broad Based Black Economic Empowerment* são processos complementares relacionadas entre si, enfatizando-se o papel deste último, no crescimento e desenvolvimento empresarial, e na justa distribuição de riqueza, (Kruger, 2011).

Tem então como objetivos, transformar a economia deste país através da participação significativa das pessoas sul-africanas de origem, assim como promover investimentos que aumentem esta participação, mudar os perfis raciais das empresas nas áreas de altos cargos, gestão e direção, empregando e captando mais pessoas de cor, bem

como ajuda-las no acesso de outras e mais oportunidades económicas (Ertner, 2013). Como objetivo último, pretende ainda fundir a igualdade teórica e a substantiva, de modo a que exista apenas uma, que garanta que todas as pessoas na África do Sul desfrutem plenamente do direito à igualdade.

Diferindo de algumas outras políticas de *Local Content*, o *Black Economic Empowerment* é implementado por métodos de incentivos e sem penalizações no caso do seu não cumprimento, no entanto este é regido e avaliado pelo Ato do *Broad Based Black Economic Empowerment* emendado em 2013, e pelos códigos de Boas Práticas do *Black Economic Empowerment*, que decidem e atribuem às empresas as suas pontuações do BBB-EE conforme estes códigos, tornando mais difícil a obtenção de contratos e licenças por parte do governo e do setor privado, no caso de uma má pontuação (Norton Rose Fullbright, 2015).

De modo então a prosseguir com esta avaliação, estes códigos de Boas Práticas, têm em si inseridos um *scorecard* que dá atenção e avalia várias componentes específicas de uma empresa de acordo com a sua conformidade com estas componentes, atribuindo então os BEE scores. Estas áreas são: *Ownership, Management Control, Employment Equity, Enterprise Development, Skills Development, Preferential Procurement, e Socio-Economic Development* (Ernst & Young, 2013).

Apesar de se identificar com as políticas de *Local Content*, o BBB-EE acaba por ser um *Local Content* distinto. Foca-se principalmente nos pilares da promoção, da participação, e ownership por partes das pessoas locais, e da oferta de emprego e desenvolvimento de capacidades destas pessoas. No entanto, ao contrário dos outros países não pretende privilegiar todas as pessoas locais, apenas as pessoas de origem negra, logo desfavorecidas devido aos tempos de segregação do Apartheid, pertencentes ao grupo *Historically Disadvantaged South Africans* (HDSAs) (Norton Rose Fullbright, 2015). Diverge ainda dos restantes, pelo fato de estas medidas se aplicarem a todas as empresas das várias indústrias e não estarem apenas consagradas nas indústrias extrativas.

Estas indústrias, ao contrário das restantes, não são governadas pelo BBB-EE geral, mas pelo *Broad Based Socio Economic Empowerment*, representado pela *South African and Minerals Industry*. Mais conhecido por *Mining Charter*, promulgado pelo *Minerals and Petroleum Resources Development Act* de 2002, e emendado em 2008. O *Mining Charter* inclui nas suas legislações alguns fatores e princípios do *Broad Based*

Black Economic Empowerment e de *Corporate Social Responsibility*, que se tratam de requerimentos indispensáveis aquando da obtenção e preservação de direitos e autorizações da atividade extrativa. Apesar de seguir os princípios de BBB-EE e não se reger por sanções no caso do não cumprimento, desfavorece muito as entidades que não seguem estas políticas, já que tem como objetivo promover o aumento de oportunidades económicas nesta indústria às pessoas do grupo HDSAs, (Norton Rose Fullbright, 2015).

3. Considerações finais do Estudo

A Gestão é um processo que inclui várias ações através do uso de recursos organizacionais, de modo a atingir objetivos através das funções de planeamento, organização, *staffing* e liderança. Estes recursos organizacionais, fundamentais a qualquer ação de gestão, são então os Recursos Humanos, Financeiros e Físicos, que vão desde bens tangíveis a imóveis e os Recursos ligados à informação (Pal, p.9).

Embora, não existam dados em abundância, que nos permitam fazer uma descrição sobre a prática da Gestão nos países Africanos, anteriormente à aplicação das políticas de *Local Content*, sabe-se que estas vieram a introduzir novas medidas de gerir os recursos acima mencionados, como forma de alcançar uma economia eficiente, industrializada e com uma cadeia de valor adicionado significativa.

Os países Africanos aqui mencionados, assim como outros, encontram-se numa posição única, de coletivamente possuírem todos os minerais, assim como outros recursos renováveis à sua disposição, para o desenvolvimento da sua industrialização. No entanto, existe uma base que tem que ser satisfeita de modo a que os *linkages* se manifestem e consequentemente se multipliquem. Esta base empresarial precisa de ter, a capacidade de não só servir e satisfazer a procura local e regional, mas também a dos mercados das exportações, ter uma produção competitiva, capacidades específicas e diferenciadoras, acesso a mercados estrangeiros e domésticos, boa inteligência de mercado, baixos custos de investimento empresarial e financiamento material assim como boa qualidade e R&D² asseguradas (UNECA, 2011). Deste modo, existem várias questões que precisam de ser abordadas e endereçadas através de certas reformas estruturais em áreas críticas da

² Pesquisa e Desenvolvimento

Gestão, como Gestão de Recursos Humanos, a fraca capacidade de inovação das firmas locais, os baixos valores das exportações, assim como a sua fraca capacidade competitiva, em grande parte, devido ao fraco nível de infraestruturas e de serviços públicos (UNECA, 2011).

É de fato, na Gestão de Recursos Humanos, onde as várias políticas de *Local Content* mais costumam incidir. Ao longo dos anos, as práticas de Recursos Humanos foram evoluindo de um ponto de vista operacional, onde se zelava pelo bem-estar dos trabalhadores, para um ponto de vista estratégico e técnico, onde se busca a eficiência (Abbot, Goosen & Coetzee, 2013). O *Local Content* embora não revolucione o sistema completamente, veio a aplicar medidas de Afirmação que publicitam, não só, a preferência de empregabilidade da mão de obra local, mas a valorização e o empoderamento do seu Capital Humano. Onde anteriormente, a mão de obra qualificada ao trabalho nas indústrias extrativas, era de origem estrangeira, o *Local Content*, com a sua visão para o Desenvolvimento Humano, colocou em vigor regulações de *Corporate Social Responsibility*, assim como estabeleceu parcerias entre setor público e privado de modo a disponibilizar planos educativos e de treino de nacionais, valorizando a mão-de-obra local, preparando-a para uma futura substituição dos trabalhadores estrangeiros. Estes últimos, em certos países e dependendo das políticas de *Local Content* adotadas, devem facilitar esta substituição através da transferência de conhecimento, preparando os trabalhadores locais para assumir os seus cargos anteriores. Tal substituição é necessária, porque, de modo a funcionar, o *Local Content* requer que as pessoas nativas, procurem emprego no setor. Infelizmente, encontravam-se perante uma situação, em que, num setor muito exigente, a população local não tinha capacidade de o satisfazer, já que, o conjunto de habilidades nela disponível, era limitado (Odon, 2015).

Em relação à transferência de conhecimentos, estes, assim como a transferência de tecnologia são também um dos pontos em que as políticas de LC mais insistem. São de fato, bastante necessários à manutenção, funcionamento e produção das empresas locais, que não possuem todos os recursos necessários de modo a operar no setor. Estes recursos, encontram-se então, principalmente nas grandes empresas multinacionais, que além de possuírem o topo de gama da tecnologia assim como a assistência técnica necessária à sua operação, possuem os mais diversos trabalhadores com as maiores qualificações. Deste modo, a transferência de conhecimentos e tecnologia que estes

podem fornecer, não funciona apenas como forma de aumentar a capacidade de uma participação ativa da população local no setor, através do desenvolvimento de competências, mas também como forma de inovar e manter o setor em *top shape* (Sarpong, 2015). Durante a atribuição de concessões, por parte do Estado a empresas de exploração, e formação de *Production Sharing Agreements*, a transferência de conhecimentos e de tecnologia, é muitas vezes um requerimento, dentro dos outros parâmetros do *Local Content*, a que estas empresas devem obedecer.

Outras alterações feitas pelo *Local Content*, ainda dentro da Gestão da Informação dizem respeito à importância da criação de fundos de R&D e inovação, como forma de manter a competitividade da indústria, da rede de fornecedores ou da absorção da tecnologia, sendo que mais uma vez, em certos países, estes fundos estão a cargo das firmas de exploração (Trade and Agriculture Directorate Trade Comittee, 2017).

Alterações vieram também a ser fomentadas na Gestão da Produção, através dos *linkages downstream*, com o objetivo de desenvolver as cadeias de valor adicionado, promovendo a beneficiação de produtos manufaturados localmente antes das exportações, já que esta contribui para o crescimento e diversificação (Andrews & Nwapi, 2018).

De modo a alcançar os seus objetivos de desenvolvimento através do *Local Content*, por vezes, os governos têm a necessidade de usar certas ferramentas, como as medidas protecionistas. Uma destas, a substituição por importações, marca ou marcou em certo ponto presença no *Local Content* de vários países, incluindo os acima discutidos. A principal ideia desta medida é a da produção interna de tudo o que antes era importado, e relaciona-se com o pilar da promoção dos bens e serviços locais do *Local Content*. Hoje em dia, esta substituição é mais ambígua, visto que, a cadeia de valor adicionado foi globalizada e praticamente não existem produtos de valor que sejam originados num só país. Esta industrialização por substituição de importações, era vista como uma resposta a uma industrialização tardia, e considerada como uma oportunidade de evoluir tecnológica e socialmente, permitindo a alguns países de fato aumentarem o seu status de economias subdesenvolvidas para economias emergentes, como no caso da África do Sul (Adewale, 2017). Atualmente, e ainda apesar da forte influência deste mecanismo nestes países, com o objetivo de promover a procura local e a dar prioridade a fornecedores locais que cumprem com os requerimentos das políticas de LC, estamos na era do

desenvolvimento tecnológico, em que estes países, além da ISI³, necessitam de um novo modelo, sendo este, orientado para as exportações (Made for minds, 2014). Daí, a importância de ter uma vantagem diferenciadora assim como uma cadeia de valor adicionado bem desenvolvida, para evoluir do status de países exportadores de bens primários, para bens manufaturados. No entanto, e como já mencionado, com o aprofundamento da atividade na cadeia de valor, aprofundam-se as exigências, tais como a necessidade de trabalhadores qualificados, de tecnologia apropriada e de conhecimentos e capacidades. A necessidade de investimento embora já existente, torna-se então maior que nunca.

Por natureza, as políticas de LC requerem que as empresas presentes nas indústrias dos recursos naturais, respeitem os princípios de preferência de bens e serviços locais, e cumpram com as práticas de transferência de tecnologia e R&D no país onde atuam. Todavia, estas exigências, podem ter efeitos distorcidos no que toca ao comércio e investimento.

De modo a que as indústrias extrativas contribuíssem para uma economia industrial dinâmica, ações têm que ser adotadas pelos governos, de forma a: promover o desenvolvimento industrial, diversificação económica, adição de valor ao longo da cadeia de valor adicionado e promoção das empresas locais. Foram colocadas então em uso, certas políticas instrumentais, com o objetivo de promover o *Local Content*, mas que, além de irem contra os princípios da Gestão Internacional, podem ter como efeito colateral, a transgressão dos vários compromissos que estes países possam ter com a *World Trade Organization* (WTO) a nível de acordos/tratados de investimento internacionais (UNECA (2011, p.115). Medidas protecionistas que procuram então florescer a economia local, como a implementação de tarifas, quotas, entre outras barreiras alfandegárias, requerimentos de performance, etc., além de se encontrarem atualmente banidas pelos TRIMs⁴, estão sujeitas a sanções e à disciplina da WTO. Existe, um certo grau de flexibilidade no caso dos países menos desenvolvidos, o que corresponde à grande maioria dos países do Continente Africano (Trade and Agriculture Directorate Trade Committee, 2017), no entanto a presença de medidas protecionistas é por vezes um obstáculo ao investimento e comércio internacional. Sendo assim, e de modo a

³ Industrialização por substituição de Importações

⁴ Trade-Related Investment Measures

manter este investimento, será necessário haver uma compensação em outras áreas da gestão, como uma boa gestão administrativa das instituições públicas, na Gestão de Recursos Humanos através da valorização do Capital Humano e dos Recursos Físicos com a melhoria das suas infraestruturas, que são sempre fatores atrativos à comunidade investidora. Por fim, as empresas necessitam também adaptar um perfil caracterizado pela iniciativa empresarial.

Por último, com o *Local Content*, surgiram também medidas atualizadas de *Corporate Social Responsibility*, que promovem os princípios chave de sustentabilidade, liderança e cidadania corporativa. Destaca ainda o papel fundamental de uma boa governança no seio das instituições para uma liderança efetiva (Esser & Decker, 2008).

A sustentabilidade, é um princípio moral e economicamente imperativo, e um dos mais importantes recursos, no que toca a conquistar oportunidades, ou a tomar riscos dentro do ambiente de negócios. Já o conceito de cidadania corporativa, representa a identidade de uma empresa e o papel que desempenha como ator legal, que deve agir e operar de forma sustentável.

Devem ainda agir de forma responsável, ética e transparente de modo a diminuir a possibilidade de tomada de decisões e comportamentos não éticos dentro das instituições, como corrupção, *lobbying*, procuras de renda e a criação de negócios de fachada, que não permitem tirar o máximo partido da economia, comportamentos egoístas e controversos que sem intenção do *Local Content* foram facilitados pelas suas políticas de favorecimento local (Ramlall, 2012).

4. Conclusão

A importância das políticas de *Local Content*, atribui-se aos benefícios socioeconómicos, que delas são originados quando implementadas de forma efetiva. Para tal, devem ser considerados vários fatores: Capital; Tecnologia; Conhecimentos, capacidades e educação da força de trabalho; políticas legais e institucionais, e Instituições e Estruturas de boa governança (Astrim, Astrim & Adam, p.18). Apenas quando estes fatores são favoráveis às políticas de *Local Content*, é que vão ser criados benefícios, como a criação de emprego, desenvolvimento das indústrias locais, desenvolvimento da mão-de-obra local através da transferência de conhecimentos e

competências, e criação de *linkages* económicos e oportunidades comerciais para os empreendedores locais (Ramdoo, 2016).

No entanto, para os fatores acima serem favoráveis, e os resultados da aplicação das regulações de *Local Content* serem positivos, tiveram de fato, ser efetuadas várias mudanças à Gestão praticada antes do *Local Content*. Estas mudanças, como já discutido, prevaleceram nas áreas da Gestão de Recursos Humanos, Administrativa, Financeira, de Informação, e mesmo da Gestão Operacional a nível de *performance*, visto que esta é um requerimento por vezes presente nas políticas de *Local Content* de certos países, entre outras.

Estas alterações, são também realizadas, conforme os objetivos das políticas de *Local Content* implementadas num país. Se o objetivo, ou um dos objetivos, é a promoção de emprego e das competências da população local, como nos três países discutidos, a Gestão dos Recursos Humanos vai ser reformulada com o objetivo não só de aumentar o emprego, mas o Capital Humano das populações locais.

Se se pretende aumentar as taxas de *ownership* das pessoas locais nas empresas, objetivo muito importante no *Black Economic Empowerment*, não só vão ter de ser feitas alterações à Gestão Administrativa, como também de Recursos Humanos, de modo a qualificar a população local para cargos diretivos, e provavelmente até a nível de criação de *linkages* financeiros/investimento entre o setor público e privado, de forma a disponibilizar os recursos necessários à qualificação destes trabalhadores.

Se o propósito, é participar no comércio internacional, e ter uma economia aberta, vão ter de ser feitas alterações não só na Gestão da Produção, através da inovação, da diversificação e valorização da cadeia de valor adicionado, mas também será necessário ter em conta os princípios da Gestão Internacional. No caso destes países, que pretendem abrir-se aos mercados exteriores, através das exportações, mas focando-se no desenvolvimento da economia local através de medidas protecionistas, terão que ser realizadas outras alterações e melhorias noutras áreas da Gestão, para captação de investimento, já que o protecionismo vai contra os princípios de comércio livre.

Quando a meta é criar um sistema livre da corrupção, da captação de rendas, de lobbying entre outros comportamentos não éticos, como na Nigéria, no Gana e na África do Sul (*Codes of Good Practices*) são necessárias alterações na Gestão Administrativa de modo a criar sistemas de boa governança e *Corporate Social Responsibility*.

Assim como estas alterações, existem outras mais, algumas descritas no capítulo anterior. Não obstante, a Gestão é praticada por todos, a qualquer momento, uma vez que além de fazer uso dos vários recursos organizacionais, é constituída pelos mais variados comportamentos. Deste modo, não vejo como poderiam ser acomodadas políticas, que afetam diretamente o uso e obtenção destes recursos organizacionais, e não serem efetuadas mudanças na Gestão. Resta saber, talvez em estudos futuros, se estas mudanças devido às políticas de *Local Content* tiveram efeitos positivos, como no caso do aumento da criação de emprego e procura local na Nigéria (Ovadia, 2016), ou se estas mudanças foram em vão ou provocaram efeitos negativos, como no caso do *Black Economic Empowerment* (2001) que levou à criação de elites e a um *Brain Drain* da população.

Bibliografia

Abbot, P., Goosen, X. & Coetzee, J. (2013). *The Human Resource function contribution to human development in South Africa*. Department of Industrial Psychology and People Management, University of Johannesburg, South Africa

Adewale, Aregbeshola (2017). *Import substitution industrialization and economic growth – Evidence from the group of BRICS countries*. Department of Business Management, College of Economic and Management Sciences, University of South Africa

African Business Magazine (2016). *Local content legislation: help or hindrance*. Disponível em: <https://africanbusinessmagazine.com/sectors/development/local-content-legislation-help-hindrance/>

African Center for Economic Transformation (ACET) (2017). *Comparative Study on Local Content in Mineral, Oil and Gas Sectors: Policies, Legal and Institutional Frameworks-Trends and Responses in Selected African Countries*.

Akindelano Legal Practitioners, *Review of Nigeria's Local Content Legislation*.

Andrews, Nathan & Nwapi, Chilenye (2018). *Bringing the state back in again? The emerging developmental state in Africa's energy sector*. Energy Research & Social Science

Astrim, R., Astrim, C. & Adam, A. *Local Content in the upstream Petroleum sector of Ghana. How well is Ghana doing so far?*.

B-BBEE Commission. *Strategy of the Broad-Based Black Economic Empowerment Commission 2017-2021*.

Ersnt & Young (2013). *Broad Based Black Economic Empowerment*. Disponível em: https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Broad-Based_Black_Economic_Empowerment/%24FILE/BBBEE%20brochure%20%20-%2017%20August%202012-1.pdf

Ertner, Ralph (2013). *Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE): Broad-based Black Economic Empowerment Act 2003 Codes of Good Practice 2007*.

Esser, Irene-marié & Dekker, Adriette (2008). *The Dynamics of Corporate Governance in South Africa: Broad Based Black Economic Empowerment and the Enhancement of Good Corporate Governance Principles*. Journal of International Commercial Law and Technology, Vol.3 Issue 3

Hansen, M., Buur, L., Therkildsen, O. & Kjaer, M. (2014). *The political economy of local content in African Extractives: lessons from three African countries*.

Hinson, Robert (2007). *Corporate social responsibility (CSR) perspectives of leading firms in Ghana*. *Corporate Governance International Journal of Business in Society*, University of Ghana.

Kapela, Jared M. (2009). *GHANA'S NEW OIL: CAUSE FOR JUBILATION OR PRELUDE TO THE RESOURCE CURSE*

KPMG (2010). *Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act, 2010*.

Kruger, L.P. (2011). *The impact of black economic empowerment (BEE) on South African businesses: Focusing on ten dimensions of business performance*

Lange, Siri & Kinyondo, Abel (2016). *Resource nationalism and local content in Tanzania: Experiences from mining and consequences for the petroleum sector*. The extractive industries and society

Li, Mingcong (November 2013). *Corruption, Transparency and the Resource curse*. *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol.3, No.6

Livsey, Tim (2017). *Nigeria's University Age: Reframing Decolonisation and Development*.

Made for Minds (2014). *Os mitos da industrialização em África*. Notícias Internacionais Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/os-mitos-da-industrializa%C3%A7%C3%A3o-em-%C3%A1frica/a-17480468>

National Assembly of Nigeria (2010). *NIGERIAN OIL AND GAS INDUSTRY CONTENT DEVELOPMENT ACT, 2010*.

Nyakabawo, Wendy (2017). *South Africa's local content policies: challenges and lessons to consider*. Policy brief, Trade and Industrial Policy Strategies

Norton Rose Fullbright (2015). *Doing business in South Africa*.

Ntim, Collins (2012). *Black Economic Empowerment Disclosures by South African Listed Corporations: The Influence of Ownership and Board Characteristics*

Odon, Akanimo (2015). *Why local content in Africa's extractive sector won't work without home grown human capital*.

Odoom, Franklin Obeng (2010). *Avoiding the oil curse in Ghana: Is transparency sufficient?* *African Journal of International Affairs*, Vol. 13, No. 1&2, pag 89-119

Okorie, C. & Onwe, S. (2016). *Appraisal of Civil Service Reforms in Nigeria and Options for Stability*

Olalekan, M., Olayinka, Salahu & Omotayo, I. (2016). *THE IMPACTS OF THE NIGERIAN CIVIL SERVICE REFORMS ON EFFECTIVE SERVICE DELIVERY*. International Journal of Politics and Good Governance Volume VII, No. 7.3

Olaopa, Tunji (2014). *The Centenary of the Nigerian Civil Service*. Premium Times
Disponível em: <https://www.premiumtimesng.com/opinion/154385-centenary-nigerian-civil-service-tunji-olaopa.html>

Ovadia, Jesse Salah (2014). *Local Content and natural resource governance: The cases of Angola and Nigeria*

Ovadia, Jesse Salah (2016). *Local content policies and petro-development in Sub-Saharan Africa: A comparative analysis*. Resources Policy

Pal, Karam. *Introduction to Management*. Management Concepts and Organizational Behaviour, Lesson No. 1
Disponível em: <http://www.ddegjust.ac.in/studymaterial/mcom/mc-101.pdf>

Ramdoo, Isabelle (2016). *Local content policies in mineral-rich countries. An overview*. Discussion Paper, European Centre for Development Policy Management

Ramlall, Sharlene (2012). *Corporate Social Responsibility in Post-Apartheid South Africa*. Social Responsibility Journal, Vol.8, No.2

Ratuva, Steven (2013). *Politics of Preferential treatment*. Trans-global study of affirmative action and ethnic conflict in Fiji, Malaysia and South Africa. Chapter 9, Pag 219-240

Sarpong, George (2015). *Local Content in the Oil and Gas Sectors in Ghana*

Shava, Elvin (2016). *Black Economic Empowerment in South Africa: Challenges and Prospects*. North West University South Africa

Trade and Agriculture Directorate Trade Comittee (2017). *Local Content Policies in Mineral Exporting Countries- Part 1*. Organisation for Economic Co-operation and Development

United Nations Economic Comission for Africa (UNECA) (2011). *Minerals and Africa's Development. The International study Group Report on Africa's Mineral Regimes*.